

La elección de autoridades de segundo grado por la Asamblea Legislativa de El Salvador

Una mirada crítica a su Reglamento Interior, desde los estándares internacionales sobre independencia judicial

Introducción

La Constitución de la República de El Salvador otorga a la Asamblea Legislativa la facultad para elegir a las más altas autoridades del sistema de justicia salvadoreño. Presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral, de la Corte de Cuentas de la República, Fiscal General de la República, Procurador General de la República, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y Miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, son elegidos periódicamente por diputados y diputadas en sesión plenaria, mediante “votación nominal y pública”, por mayoría calificada de dos tercios.

De este modo, El Salvador se inscribe en el grupo de países que mantienen mecanismos políticos para la selección y nombramiento de sus más altos funcionarios de justicia. Más allá de los procedimientos concretos que se siguen para cada designación específica, la elección final se encuentra en manos del poder legislativo, lo que plantea el gran desafío de promover elecciones objetivas e imparciales, en las que el factor determinante no sea uno de orden político sino meritario.

Tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹ como la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abo-

gados², coinciden en que **los mecanismos políticos de selección suponen un riesgo para la independencia judicial**, por la posibilidad de que los nombramientos se vean influenciados por intereses ilegítimos que operen al margen del escrutinio público. Para disminuir estos riesgos, dichos organismos destacan que es necesario incorporar **salvaguardas reforzadas** que, desde una perspectiva sustancial, aseguren que los nombramientos “no sean realizados o puedan ser percibidos por la ciudadanía como decididos con base en razones de carácter político, afectando la convicción de los justiciables en su actuar independiente”³. El establecimiento de mayorías calificadas, renovaciones escalonadas, entrevistas públicas, debate y deliberación, y estándares de máxima transparencia y participación ciudadana, son algunos ejemplos de salvaguardas de este tipo.

En el caso de El Salvador, luego de su visita al país en noviembre de 2012, la Relatoría Especial concluyó que el procedimiento para el nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los altos funcionarios del sistema de justicia “**no ofrecía salvaguardas suficientes para eliminar la presión y la injerencia de los partidos políticos y grupos económicos y para asegurarse que estos sean seleccionados sobre la base de criterios objetivos y equitativos**”, e indicó a continuación que “la falta de transparencia y escrutinio público en el proceso

1 CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, párr.103.

2 NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy*, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 56.

3 CIDH, *Ob. Cit.* párr.106.

de selección seguía perpetuando un sistema basado en el clientelismo y los favores políticos”⁴. Como consecuencia de este diagnóstico, recomendó a la Asamblea Legislativa “revisar los métodos de selección actuales para evitar cualquier riesgo de que se hagan nombramientos por motivos indebidos”⁵.

La actuación de la Asamblea Legislativa en estos supuestos se encuentra regulada de manera breve en su **Reglamento Interior, aprobado por Decreto 756 del 28 de julio del año 2005**. Si bien esta norma reglamentaria tiene como marco el Artículo 131 inciso 19 de la Constitución Política del país, la Asamblea también está sujeta a lo que establezcan –de ser el caso– las leyes orgánicas de las instituciones a las cuales pertenecen los funcionarios que deben ser electos, así como a la jurisprudencia emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia respecto de la elección de funcionarios de segundo grado.

Uno de los nombramientos de mayor importancia a cargo de la Asamblea Legislativa es el de Magistrados y Presidente de la Corte Suprema de Justicia, no sólo por la alta investidura de los cargos, sino por el diseño mixto del propio proceso de selección⁶, que requiere de herramientas que permitan a los diputados y diputadas identificar el mérito de los candidatos que han superado la etapa de preselección y su idoneidad para el cargo.

4 Una evaluación del proceso de selección ante la Asamblea Legislativa, desde la práctica, se encuentra en el estudio *Ideas para el fortalecimiento del modelo actual de elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia*, pp. 63 a 66. Disponible en: http://fusades.org/sites/default/files/ideas%20para%20el%20fortalecimiento%20del%20modelo%20actual%20de%20eleccion%20de%20magistrados%20de%20la%20csj_0.pdf

5 NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul. Misión a El Salvador*. A/H RC/23/43/Add.1, 24 de mayo de 2013, párr. 42 y ss. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/139/66/PDF/G1313966.pdf?OpenElement>

6 Respecto de las características y principales desafíos de este procedimiento, ver: DPLF, *El proceso de selección de magistrados de la Corte Suprema de El Salvador. Recomendaciones para una reforma necesaria*; y DPLF, *Manual de Selección de Magistrados/as y Jueces/zas de El Salvador. Reflexiones para la elección de magistrados de la Sala de lo Constitucional*. Disponibles en: http://www.dplf.org/sites/default/files/seleccion_mag_esv5.pdf y http://dplf.org/sites/default/files/seleccion_jueces_el_salvador_2018_vf.pdf

El Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa regula su actuación en **cuatro disposiciones** que se refieren a los siguientes aspectos: (i) los tipos de procedimiento que pueden seguirse ante el órgano legislativo, (ii) las atribuciones de la Comisión Política; (iii) la posibilidad de conformar una Subcomisión para la comprobación de los requisitos aplicables al funcionario que deba elegirse, y (iv) el procedimiento a seguir para la elección del funcionario sustituto, en el supuesto que el titular no pueda completar el período para el cual fue nombrado.

Mediante el presente documento, con base en los estándares internacionales sobre independencia de la justicia y en buenas prácticas en la región, DPLF presenta un análisis crítico de la regulación del procedimiento ante la Asamblea Legislativa de El Salvador para la elección de funcionarios de segundo grado, con la finalidad de identificar los vacíos y desafíos pendientes, planteando recomendaciones orientadas a incorporar las garantías reforzadas que los mecanismos políticos de designación requieren.

Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador

Artículo 98 - Inicio del proceso

“Los funcionarios y las funcionarias cuya elección corresponda a la Asamblea Legislativa, serán elegidos previa postulación y evaluación, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Constitución de la República y en las leyes correspondientes, mediante los procedimientos y términos establecidos en el presente capítulo.

Si la Constitución o la ley no establecen otra forma o procedimiento, la Asamblea hará del conocimiento público el inicio del proceso de elección de los funcionarios, con el propósito de recibir las propuestas de los candidatos, a las que deberá adjuntarse la hoja de vida de cada uno. Dichas propuestas deberán presentarse, por lo menos sesenta días antes de que concluya el período de los funcionarios en el cargo.”

Artículo 99 - Estudio en la Comisión Política

“Conocidas por la Asamblea las propuestas, a las que deberán agregarse los atestados en que se comprueben los requisitos constitucionales o legales, pasarán a estudio de la Comisión Política, para que antes de la elección pueda determinarse, por cualquier medio, si las personas propuestas para el cargo reúnen los requisitos referidos; para ello, la Comisión podrá solicitar un informe de los antecedentes de los candidatos a los funcionarios que estime conveniente, quienes para contestar dispondrán de un plazo máximo de cinco días hábiles; luego, analizará las hojas de vida y comprobará todos los atestados y, si lo considera procedente, entrevistará a los candidatos que cumplen los requisitos establecidos y depurará la lista, a fin de viabilizar la búsqueda del consenso, con el propósito de que la Asamblea tome la decisión al respecto. Este proceso será público. El funcionario a quien se le solicite un informe y no lo extienda en el plazo señalado en el inciso anterior, incurrirá en el delito de incumplimiento de deberes.”

Artículo 100.- Subcomisión

“Para desarrollar las actividades mencionadas en el artículo anterior, la Comisión Política podrá acordar nombrar de su seno una subcomisión, estableciéndole el alcance del mandato. Esta subcomisión deberá presentar un informe sobre su actuación, a efecto de que la Comisión Política presente su dictamen a la Asamblea.”

Artículo 101.- Nueva elección

“En caso de renuncia, destitución o muerte de un funcionario electo por la Asamblea, o cuando, por cualquier otra causa, el titular no concluya el período de su elección, para elegir al sustituto no se aplicará el plazo establecido en los artículos anteriores. La elección del nuevo funcionario deberá realizarse, a más tardar, dentro de los treinta días siguientes de acaecido el hecho; para ello, se seguirá el procedimiento establecido en los artículos precedentes, en lo que sea aplicable.

La elección se hará para el período completo que establece la Constitución o la ley, excepto cuando los suplentes sean elegidos por la Asamblea, en cuyo caso el suplente asumirá el cargo para terminar el período.”

I. EL PROCEDIMIENTO A CARGO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

De acuerdo con el Reglamento Interior, para la elección de todos los funcionarios de segundo grado que deben ser designados por la Asamblea Legislativa, debe existir un mecanismo previo de postulación y evaluación. En función de ello, se producen **dos escenarios** ante el órgano legislativo:

- (i) **Primero.** Cuando la forma y el procedimiento de elección ya están previstos en la Constitución o en las leyes ordinarias, la actuación de la Asamblea debe regirse por éstos y, de forma subsidiaria y sólo en lo que corresponda a su intervención, por su Reglamento Interior.

Normalmente, en tales supuestos, la preselección o nominación de los(as) candidatos(as) a ocupar el cargo en cuestión es realizada por otra u otras entidades del Estado, correspondiendo a la Asamblea decidir sobre un listado de aspirantes preseleccionados o nominados.

Este es el caso del Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral y de los Miembros del Consejo Nacional de la Judicatura.

- (i) **Segundo.** Cuando ninguna norma constitucional o legal ha previsto el mecanismo de elección, en cuyo caso es la Asamblea Legislativa quien asume la labor de convocar y de evaluar a los aspirantes al cargo, además de realizar la elección final.

El Reglamento Interior, en tales casos, sólo exige que los postulantes presenten una hoja de vida y que las postulaciones se presenten, como máximo, sesenta (60) días antes de que venza el periodo del funcionario que está ejerciendo el cargo.

Este es el caso del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República, del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, y de los miembros de la Corte de Cuentas de la República. La

Asamblea también designa al Presidente del Tribunal de Ética Gubernamental.

Sea que reciba directamente las postulaciones, o que las candidaturas le sean remitidas por algún otro órgano del Estado, es la Comisión Política de la Asamblea la que asume la tarea de “comprobar los requisitos constitucionales y legales”, antes de someter al Pleno un dictamen que contiene sus recomendaciones para la decisión final. Según el Reglamento Interno, esta comprobación puede realizarse “por cualquier medio a su alcance”.

Esto implica que la Comisión Política tiene la facultad de requerir cualquier informe a las dependencias públicas o privadas para recabar la información que necesite para satisfacer el propósito de analizar las hojas de vida y de “comprobar los atestados”. Se trata del **primer filtro** al interior de la Asamblea Legislativa que puede depurar a quienes –bajo la consideración de la Comisión Política- no satisfacen los requisitos constitucionales y legales.

Dado que la norma reglamentaria no hace ninguna distinción al respecto, esta evaluación se aplicaría incluso a aquellos candidatos que ya han superado este análisis en una etapa de preselección previa a la Asamblea Legislativa, como, por ejemplo, la evaluación que lleva a cabo el Consejo Nacional de la Judicatura respecto de los aspirantes a magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

De acuerdo con el Reglamento Interior, se contempla un **segundo filtro totalmente facultativo** para las personas que han superado una primera fase: **la entrevista personal**. Según lo establece la norma, en caso de realizarse, debe ser pública.

Como resultado de esta entrevista, o sin ella, la Comisión Política puede “*depurar la lista, a fin de viabilizar la búsqueda del consenso*” con la finalidad de que el Pleno de la Asamblea pueda tomar una decisión. El Reglamento Interno no establece ningún tipo de parámetro objetivo para realizar esta “depuración”, más allá de la finalidad que se persigue. Con ello, la Comisión Política podría eliminar de la lista corta, a los aspirantes mejor calificados, si con ello considera que puede promover

el consenso de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea.

Finalmente, el Reglamento Interno permite que todas las actuaciones anteriores –comprobación del cumplimiento de requisitos constitucionales y legales, entrevistas personales a los y las aspirantes, y depuración de la lista- sea realizada por una Subcomisión. La norma sólo exige que su mandato sea claramente delimitado y que, al final de sus actividades, le presente un informe a la Comisión Política, para que ésta, a su vez, pueda sustentar su dictamen ante el Pleno de la Asamblea.

La Comisión Política de la Asamblea Legislativa

La Comisión Política es una de las comisiones permanentes de la Asamblea Legislativa, y está conformada por diputados y diputadas propietarios. Está compuesta por el número de miembros que determine la Junta Directiva, “con base a la proporcionalidad de la composición de la Asamblea”, y adopta sus dictámenes por mayoría de sus miembros, en los que se debe incluir “los argumentos y las razones por las que se dictamina” (Art. 52, y Arts.37 a 39 del Reglamento Interior)

El Reglamento Interior también regula la facultad de la Asamblea Legislativa para designar al sustituto de un funcionario de segundo grado cuya elección sea de su competencia cuando, por cualquier motivo, éste no pueda concluir con el término de su mandato. Para ello, se debe seguir el mismo procedimiento ante la Comisión Política, aunque el nombramiento debe producirse en un plazo reducido y previamente establecido: treinta días siguientes de acaecido el hecho.

El plazo del nuevo nombramiento es para el período completo que regula la Constitución o la ley, a menos que los suplentes hayan sido elegidos por la Asamblea, en cuyo caso, el suplente asumirá el cargo para terminar el período.

En el caso de la elección del **Presidente y Magistrados a la Corte Suprema de Justicia**, la Asamblea Legislativa recibe un listado de finalistas previamente seleccionados, que le envía el Consejo Nacional de la Judicatura. La mitad de la lista, está conformada por candidatos propuestos por el propio Consejo, luego de haber sido evaluados mediante un concurso público de méritos. La otra mitad se conforma con candidatos seleccionados mediante voto directo de los abogados del país, mediante una elección organizada por la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador (FEDAES).

II. EL ESTÁNDAR ESPECIAL PARA LOS MECANISMOS POLÍTICOS: LA PERCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA SOBRE LA OBJETIVIDAD DEL PROCESO

La CIDH ha resaltado que, conjuntamente con la objetividad que deben tener los criterios de selección para garantizar que la designación de candidatos no se realice por motivos políticos sino con base en sus méritos y capacidades, resulta indispensable “*que, además, la ciudadanía lo perciba así*”⁷. Ello es así pues la percepción de los ciudadanos de que sus altas autoridades de justicia están siendo designadas con base en razones de carácter político, “*afecta la convicción de los justiciables sobre su carácter independiente*”⁸.

En esa misma línea, al referirse a la intervención de órganos políticos en el nombramiento de fiscales generales, la Relatoría Especial de Naciones Unidas para la Independencia de Magistrados y Abogados, ha resaltado que “*es importante que el mecanismo de selección goce de la confianza del público y del respeto de la judicatura y de las profesiones jurídicas*”⁹.

De allí que las normas que regulan la intervención de los órganos políticos en cualquier fase de un proceso de selección de altas autoridades de justicia, deban contemplar salvaguardas que no sólo se orienten a reducir o eliminar el riesgo de politización de los nombramientos, sino también **a reforzar la confianza de la ciudadanía en los procedimientos de designación**. Como se verá a continuación, la transparencia proactiva, la máxima publicidad, la objetividad de los criterios de evaluación y la incorporación de mecanismos efectivos de participación de la sociedad civil en los mecanismos políticos de designación, son algunas de las medidas adecuadas para alcanzar ese objetivo.

Estándares Mínimos

La Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Magistrados y Abogados, a propósito de la elección de magistrados de la Corte Suprema en Guatemala, se ha pronunciado acerca de los **aspectos mínimos** que deben ser observados por los diputados y diputadas para llevar a cabo un proceso de elección “*conforme al espíritu de los estándares internacionales en la materia*”¹⁰. Estos elementos son:

- (i) Realización de **entrevistas públicas** a cada uno de los candidatos por el Pleno del Congreso o por una comisión ad hoc que éste designe.
- (ii) **Participación efectiva de la sociedad civil.**
- (iii) **Discusión** sobre cada uno de los candidatos, basada en criterios objetivos, tomando en cuenta las calificaciones previamente realizadas [por las Comisiones de Postulación], y, por consiguiente, **que se hagan expresas las justificaciones** por las cuales se elige, o no, a un candidato.

Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 07 de junio de 2012, párr. 64.

7 CIDH, *Garantías...*, párr. 107

8 *Ibidem*, párr. 108.

9 NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Consejo de Derechos

10 NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul, A/HRC/14/26/Add.1, 18 de junio de 2010, párr. 375-396.

- (iv) **Valoración y evaluación de situaciones** en las cuales candidatos con bajas calificaciones se incluyen en la nómina final [elaborada por las Comisiones de Postulación].
- (v) Votación por cada uno de los candidatos, **no por planilla única o bloques de listas**.

III. LOS VACÍOS Y DESAFÍOS DEL REGLAMENTO INTERIOR

1. Ausencia de criterios objetivos para evaluar el grado de cumplimiento de los elementos que componen el perfil del funcionario

Una de las principales observaciones generales realizadas a los procedimientos de selección de los altos funcionarios del sistema de justicia salvadoreño, es que no distinguen entre requisitos formales mínimos, por un lado, y elementos del perfil para el cargo, por el otro.

Los **requisitos mínimos** (como la edad mínima, la profesión de abogado, la antigüedad en el ejercicio de la profesión bajo sus distintas modalidades, y otras exigencias similares) funcionan como un parámetro objetivo de **control negativo**, ya que permiten descartar a quienes no pueden acceder al cargo, pero no brindan información acerca de quién puede ser un candidato idóneo. Dicha función de **control positivo** la cumple, precisamente, el **perfil** que contiene la descripción de un funcionario ideal que posee ciertas capacidades y cualidades personales que lo habilitan para ejercer el cargo con imparcialidad.

Contra esta descripción, en cada uno de sus rasgos, deben ser comparados todos los candidatos y candidatas que se sometan a evaluación (y que hayan satisfecho previamente los requisitos mínimos). De esa comparación, se podrá observar quienes se acercan al perfil en distintos grados y que, por lo tanto, resultan más o menos idóneos para ocupar el cargo. La distinción entre perfil y requisitos

mínimos es importante porque, en la experiencia comparada, **la confusión entre ambos ha conducido con frecuencia a seleccionar a candidatos que únicamente cumplían estos últimos**, y a considerar erradamente que por ese sólo motivo ya eran personas idóneas para ejercer la alta magistratura. Ambos parámetros son importantes, pero cumplen funciones diferentes, en el marco de la evaluación de candidatos y candidatas.

La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Magistrados y Abogados se ha referido a los rasgos establecidos en la Constitución Política y las leyes secundarias en El Salvador como “demasiado amplios o genéricos” y ha resaltado que el marco normativo no provee orientación alguna sobre la forma de evaluar aspectos como la ‘moralidad y competencia notorias’, la ‘honorabilidad’ y el ‘elevado nivel de experiencia profesional y académica’; lo que ha determinado que, en la práctica, se termine eligiendo únicamente en base a requisitos formales¹¹.

El Reglamento Interior únicamente establece que la Comisión Política de la Asamblea –o la Subcomisión que ésta designe- realizará la “comprobación de los requisitos constitucionales y legales”, y que lo hará “por cualquier medio”.

Como ha sido señalado, a diferencia de lo que ocurre con los requisitos formales, los elementos del perfil no se “comprueban”, sino que su cumplimiento puede ser apreciado en diversos *grados*, **en función de criterios objetivos que permiten medirlos y, consecuentemente, establecer un orden de precedencia entre los aspirantes**, determinado por la medida en que se acercan más, o menos, a dicho perfil.

La falta de previsión –tanto de un perfil como de los criterios objetivos para su comprobación- **limita significativamente las posibilidades de la Asamblea de establecer el mérito y las capacidades de los aspirantes y de realizar una elección acorde con ello**, especialmente

¹¹ NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knauth. *Misión a El Salvador*. A/HRC/23/43/Add.1, 24 de mayo de 2013, párr. 43.

cuando no existe evaluación previa a cargo de otro u otros órganos estatales.

Idealmente, el perfil que corresponde a los altos funcionarios del sistema de justicia debe estar establecido en la Constitución o en las leyes orgánicas respectivas –y desarrollado en normas de rango inferior–; sin embargo, cuando ello no ocurre, **es preciso que el perfil sea establecido por la Comisión Política**, junto con los criterios objetivos que se utilizarán para evaluar cada uno de los elementos que lo componen, antes de iniciar la convocatoria al proceso de selección.

Para la Sala de lo Constitucional de El Salvador, la existencia de criterios predefinidos tiene como correlato una exigencia concreta para la Asamblea Legislativa: el **deber de documentar objetivamente** la idoneidad de los aspirantes que resulten electos. Al respecto, ha señalado que “[e]l deber u obligación de documentarse implica que, para el caso de elecciones de segundo grado, el órgano encargado de la designación debe contar con los elementos documentales necesarios y suficientes que permitan acreditar que los candidatos a determinado cargo son objetivamente idóneos para desempeñarse en el mismo, por contar con la cualificación técnica, profesional y personal requerida”¹².

De otro lado, la Sala ha indicado que “la objetiva idoneidad de los candidatos no se acredita con la mera suma de “solventías” y “atestados” en los registros de antecedentes de las respectivas instituciones, sino que la profesionalización del servicio público exige evidenciar la adecuación del perfil del candidato electo con las funciones y atribuciones propias del cargo a desempeñar”¹³.

2. Los problemas de la entrevista: su carácter facultativo, restrictivo, y su falta de regulación

Según el Reglamento Interior, la entrevista personal a los candidatos y candidatas bajo evaluación de la Asamblea Legislativa, tiene carácter facultativo, lo que significa que su realización depende –en cada ocasión– de la decisión que adopte de la Comisión Política y **no está prevista de manera obligatoria en la ley**. Además, en caso de realizarse, se lleva a cabo ante esta misma Comisión, pero la regulación permite que pueda llevarse únicamente ante la Subcomisión establecida para tal efecto.

Además, si bien el Reglamento Interior establece de manera genérica que “el proceso será público”, **no contiene una regulación previa y detallada** de esta importante actuación que establezca, por ejemplo, la obligación de publicitarla, difundirla y transmitirla por medios oficiales, o la anticipación mínima de su convocatoria, su estructura y duración, entre otros elementos.

De acuerdo con estándares internacionales, **deben celebrarse entrevistas, comparencias o audiencias públicas**, en las que la ciudadanía tenga la posibilidad de conocer a los candidatos y candidatas, y de expresar sus inquietudes o su apoyo respecto de ellos, pues ello contribuye a tener mayor certeza sobre la integridad e idoneidad de los finalmente elegidos, y a brindar confianza a los ciudadanos y ciudadanas sobre la objetividad del proceso¹⁴. En esa línea, sería recomendable que las entrevistas sean realizadas ante una Comisión especial – como la Comisión Política– **previa notificación a todos los diputados y diputadas** de la Asamblea, para que puedan asistir si así lo consideran conveniente.¹⁵ La realización de las entrevistas por parte de una Subcomisión, limita la intermediación que debería existir entre todos los miembros

12 Sentencias emitidas en los procesos de inconstitucionalidad 19-2012 y 23-2012 del 05 de junio de 2012, sobre la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

13 Sentencia emitida en el proceso de inconstitucionalidad 49-2011 del 23 de enero de 2013, sobre la elección de magistrados del Tribunal Superior de Cuentas.

14 DPLF, *Lo bueno, lo malo y lo ausente en la fase de entrevistas del proceso de designación del Fiscal General de Guatemala*, 10 de abril de 2018. Disponible en: <http://www.dplf.org/es/resources/lo-bueno-lo-malo-y-lo-ausente-en-la-fase-de-entrevistas-del-proceso-de-designacion-de>

15 A manera de ejemplo, en Argentina, el Reglamento del Senado establece en su Art. 123 *novies*, que “[L]a comisión de Acuerdos comunicará a todos los senadores el lugar, día y hora de realización de la audiencia pública”.

de la Comisión y los candidatos evaluados, y por lo tanto, debería ser excepcional y estar plenamente justificada.

Cabe resaltar que la CIDH ha insistido en que las entrevistas deben ser “**adecuadamente preparadas**”, lo que exigiría que sus objetivos, estructura, duración y desarrollo, deben ser establecidos de manera previa, y ser puestos en conocimiento de los entrevistados y del público con una anticipación razonable.

Adicionalmente, para que la entrevista sea fructífera, **el interrogatorio no puede consistir en un formato estándar aplicado a todos y todas, sino que debe ser un conjunto de preguntas diseñadas específicamente para cada quien**, a partir de sus antecedentes y su trayectoria. Preparar esas preguntas con objetividad y equilibrio requiere un análisis previo y cuidadoso de la carpeta documental del candidato, a fin de formular interrogantes precisas y relevantes. Estas preguntas pueden ser usadas, además de obtener información nueva, para abordar preocupaciones que han sido mencionadas pero que todavía no han sido discutidas de manera rigurosa¹⁶.

Finalmente, las entrevistas deberían ser **transmitidas en vivo** por los medios oficiales de difusión del poder legislativo. Debe existir un registro taquigráfico de las mismas que, junto con la videograbación, deben ser puestos a disposición del público de manera proactiva, en el menor plazo posible luego de su realización.

Duración de entrevistas: algunos ejemplos		
País	Funcionario elegido	Duración de la entrevista
Estados Unidos	Supreme Court Justices	Dos sesiones consecutivas de 8 hrs.cada una, aprox.
México	Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* (septiembre 2015)	Entre 3'30" y 5'50" aprox.
Argentina	Pliego de Acuerdo para el nombramiento de Carlos Rosenkrantz como Juez de la Suprema Corte Suprema de Justicia	5'40' aprox.

3. Ausencia de mecanismos de participación efectiva de la sociedad civil

El Reglamento Interior no contiene mecanismos de participación de la sociedad civil en el procedimiento ante la Comisión Política (o la Subcomisión nombrada por ésta), ni ante el Pleno de la Asamblea Legislativa, los que deberían ser incorporados para adecuar esta normativa a los estándares internacionales mínimos sobre la materia. Además, debe tratarse de mecanismos **efectivos**, es decir, mecanismos que permitan a los ciudadanos incidir de manera directa o indirecta, en la decisión que adopten los órganos competentes, sea **aportando información relevante acerca de los candidatos, o formulando preguntas para que les sean planteadas durante las entrevistas**.

En esa línea, no se cumpliría con los estándares internacionales si solamente se permite que la sociedad civil esté presente durante las diversas actuaciones de la

¹⁶ DPLF, *La entrevista personal en la selección de autoridades judiciales*, 16 de abril de 2014. Disponible en: http://www.dplf.org/sites/default/files/la_entrevista_personal_en_la_seleccion_de_autoridades_judiciales.pdf

* El video de las comparecencias ante la Comisión de Justicia del Senado de la República, se encuentra disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/designaciones.php>

Comisión Política o del Pleno, pero no se regula algún mecanismo que les permita participar en ellas. Tampoco es suficiente establecer la posibilidad de presentar información si no se incluye también la obligación de la Comisión de revisarla y valorarla adecuadamente.

La publicidad de todas las observaciones, objeciones y/o manifestaciones de apoyo que se hayan presentado respecto de candidaturas específicas, en los portales electrónicos habilitados para cada proceso de selección, es una medida que refuerza y promueve el interés y la participación de la ciudadanía en la elección de altos funcionarios públicos.

4. La “depuración de la lista” y la contravención del estándar de votación individual por cada candidato (y no por bloques o listas)

Un aspecto preocupante del Reglamento Interior, es la posibilidad de que la Comisión Política “depure” la lista de candidaturas, para “viabilizar la búsqueda del consenso” entre los diputados y diputadas. Si bien es cierto, que la decisión colegiada del órgano legislativo debe ser producto del consenso de sus miembros (con las mayorías establecidas en cada caso), **este consenso debe estar cimentado en el mérito y en las capacidades de los aspirantes, y no significar la representación de intereses particulares de una facción política o fáctica.**

En ese sentido, el orden de precedencia de unos candidatos sobre otros, expresado en un listado, debe ser el resultado de la evaluación objetiva de sus méritos, sea que dicha evaluación venga realizada previamente por otro órgano del Estado -en cuyo caso la Asamblea Legislativa debe considerar y valorar este insumo y la documentación que lo sustenta-; o bien, que la evaluación deba ser realizada por la misma Comisión Política, por no existir una etapa de preselección externa prevista para la designación del funcionario en cuestión.

En cualquiera de ambos supuestos, **para ser legítima y acorde con los estándares internacionales,**

cualquier “depuración”, modificación, o alteración del orden de precedencia, sólo podría justificarse en razones de mérito, y no en otro tipo de razones. A su vez, la garantía de que esta alteración no obedece a motivos indebidos es la obligación de la comisión parlamentaria, **de justificar esta decisión** en base a criterios objetivos.

Por otro lado, como ha sido señalado anteriormente, los estándares internacionales proscriben la votación “por bloques o listas”, y señalan más bien, que **los consensos políticos deben expresarse de manera individual, es decir, candidato por candidato.** En esa línea, tanto la deliberación como la votación, deberían iniciarse a partir del candidato con mayores méritos en el orden de precedencia, y continuar en ese sentido del listado. Esta es una salvaguarda destinada a dificultar la práctica del “reparto” de las vacantes entre las diversas fuerzas políticas, que constituye uno de los mayores riesgos de “politización” a los que se han referido los organismos internacionales de derechos humanos.

La actuación del poder legislativo en la designación de altas autoridades de justicia: Experiencias Comparadas

Otros países de la región que tienen mecanismos políticos para elegir altos funcionarios del sistema de justicia, han implementado algunas salvaguardas orientadas a reducir la arbitrariedad de las designaciones.

En **Argentina**, los jueces y conjuces de la Corte Suprema de Justicia, y los magistrados del Poder Judicial y el Ministerio Público son elegidos por el Ejecutivo, pero su designación requiere del acuerdo del Senado de la República, quien evalúa sus antecedentes a través de una Comisión de Acuerdos. El Reglamento del Senado establece que debe realizarse una **audiencia pública** con requisitos de publicidad detallados, y dispone la posibilidad de que cualquier ciudadano presente **preguntas para la audiencia pública y observaciones sobre las calidades o méritos de los candidatos/as propuestos**, las cuales se incorporan a un registro y están disponibles para cualquier

interesado que desee consultarlas. Las observaciones a los candidatos son puestas en su conocimiento y se les otorga un plazo para responderlas. Asimismo, todas las preguntas y observaciones enviadas por los ciudadanos deben ser leídas en la audiencia por el Presidente de la Comisión¹⁷. El dictamen final que se emita debe ser **fundado**.

En **México**, el Senado de la República tiene la facultad de nombrar a las personas que ocupan altos cargos en el sistema de justicia, incluidos las y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En tal caso, el Presidente de República presenta al Senado una terna de entre la cual el órgano legislativo deberá elegir a una persona para el cargo, con una votación de las dos terceras partes de sus miembros. Corresponde a la Comisión de Justicia el estudio y dictamen de las propuestas del Ejecutivo. Para ello, la Mesa Directiva de la Comisión de Justicia emite un Acuerdo en el que se establece el procedimiento de elección¹⁸. A pesar de que dicho procedimiento puede variar, en los últimos años se ha estandarizado un proceso que incluye los siguientes elementos destacables: (i) los expedientes enviados por los candidatos a la Comisión de Justicia son **publicados con oportunidad en el portal electrónico** de la Comisión; (ii) dichos expedientes contienen los documentos que verifican sus hojas de vida, pero también incluyen escritos adicionales sobre sus **principales contribuciones jurídicas** a lo largo de su carrera, su **perspectiva sobre los principales retos de la Corte**, el **perfil de las personas que integrarán su ponencia**, entre otros; (iii) sin excepción, el procedimiento contempla **comparencias públicas** durante las cuales cualquier senadora o senador

puede formular preguntas; y (iv) asimismo, **la sociedad civil, escuelas de derecho e institutos de investigación pueden enviar preguntas para los comparecientes**. Tras el desarrollo del proceso de escrutinio, la Comisión de Justicia emite un dictamen sobre la acreditación de los requisitos constitucionales y la idoneidad de los candidatos, para su votación en el Pleno del Senado.

Por otro lado, en **Bolivia**, las altas autoridades del sistema de justicia son elegidas por voto popular directo, pero la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene a su cargo la etapa de preselección de aspirantes a magistrados del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y de los miembros del Consejo de la Magistratura. En la Ley 960 se establece expresamente que la Asamblea debe garantizar que **el 50% del total de las personas preseleccionadas sean mujeres**, y que se incluya postulantes con auto identificación de origen indígena originario campesino¹⁹; mientras que en el Reglamento de Preselección de candidatos al Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo²⁰ está prevista la posibilidad de que cualquier persona, individual o colectiva, pueda presentar **impugnaciones** contra postulantes, las que **deben ser resueltas** por las Comisiones parlamentarias a cargo. Esta última norma también establece la **participación de la academia** en la evaluación de los postulantes, así como la posibilidad de que las Comisiones parlamentarias inviten formalmente a **organismos internacionales como vedores** del proceso de preselección.

17 Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación, aprobado por resolución D.R. 1388/02 del 18 de diciembre de 2002, Arts. 22, 22 bis, 82 y 123 bis a decies. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/reglamento>

18 Acuerdo de la Mesa Directiva de la Comisión de Justicia del Senado de la República, “por el que se establece el procedimiento para la elección de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, 18 de noviembre de 2015. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2015-11-18-1/assets/documentos/Acuerdo_MD_Eleccion_Ministros.pdf

19 Ley 960 de 23 de junio de 2017, Ley Transitoria para el proceso de preselección y elección de máximas autoridades del Tribunal Constitucional Plurinacional. Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura, Art.3. Disponible en: <http://senado.gob.bo/sites/default/files/leyesdiputados/LEY%20N%C2%B0%20960-2017.PDF>

20 Reglamento de Preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional y Tribunal Supremo de Justicia, Arts. Disponible en: <http://senado.gob.bo/sites/default/files/REGLAMENTO%20PRESELECCIO%2024062017.pdf>

5. Debate público suficiente sobre la idoneidad de los candidatos (y especialmente, sobre aspectos no suficientemente debatidos de su perfil)

Otro importante estándar aplicable a los mecanismos políticos de designación de altos funcionarios, y que se encuentra vinculado a la propia naturaleza deliberativa de los órganos legislativos, está relacionada con el **debate** que debe efectuarse alrededor de cada uno de los candidatos o candidatas, y sus cualidades y aptitudes para ocupar el cargo.

Al respecto, la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Magistrados y Abogados ha resaltado que **este debate debe ser “suficiente” y debe versar sobre los elementos del perfil** establecidos en las normas aplicables como, por ejemplo, la reconocida honorabilidad de los aspirantes, sus méritos éticos o su proyección humana. La Relatoría Especial también ha observado la importancia de **discutir públicamente las objeciones y denuncias que en esta etapa se hayan planteado contra candidaturas específicas**, por parte de los sectores sociales²¹.

Respecto de este tema, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de El Salvador ha establecido que, “por regla general, todo procedimiento legislativo debe garantizar las actividades que potencien el debate, la contradicción y la toma de decisiones.”²² Ha puntualizado también que, cuando existen condenas, denuncias o procedimientos abiertos contra candidatos específicos, la Asamblea Legislativa tiene la obligación “*de exponer razones de mayor peso para justificar porque, a pesar de ello, continúan siendo las personas idóneas para desempeñarse en la entidad*”. Para la Sala, independientemente del derecho a la presunción de inocencia de los aspirantes, la Asamblea debe ofrecer una fundamentación objetiva de

su elección que, frente a este tipo de objeciones, demuestre que “carecen de trascendencia para el cargo”²³.

6. Transparencia y publicidad en la elección

La transparencia es uno de los principales estándares internacionales sobre la selección de altos funcionarios de justicia, pero cuando las designaciones se realizan mediante mecanismos políticos, **el estándar es la máxima transparencia y publicidad**, así como el acceso a toda la información relativa al proceso de selección que no afecte directamente la vida privada de los candidatos.

Ello significa que los órganos estatales deben poner a disposición, **de manera proactiva, completa, accesible y oportuna**, toda la información disponible con ocasión del proceso de selección, lo que no sólo incluye los documentos **presentados** directamente por los aspirantes para respaldar los diversos aspectos de sus hojas de vida, sino también las constancias, certificaciones e informes **recabados** de las distintas dependencias estatales, y finalmente, las evaluaciones y valoraciones **producidas** por el propio órgano evaluador, esto es, las calificaciones que sustentan el dictamen que se emita²⁴.

Al respecto, si bien la Constitución Política de El Salvador establece que la elección de funcionarios de segundo grado por parte de la Asamblea Legislativa debe ser “nominal y pública”, el Reglamento Interior no ha desarrollado esta disposición para plasmarla en disposiciones específicas, y se ha limitado a establecer que el procedimiento ante la Comisión Política “será público”.

Por ello, un desafío importante, es la incorporación de disposiciones más detalladas sobre transparencia y publicidad que:

²³ *Ibidem*.

²¹ NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaut, A/HRC/14/26/Add.1*, 18 de junio de 2010, párr. 381 y 382.

²² Sentencia emitida en el proceso de inconstitucionalidad 49-2011 del 23 de enero de 2013, sobre la elección de magistrados del Tribunal Superior de Cuentas.

²⁴ DPLF, *Transparencia en los mecanismos de designación de altas autoridades en Centroamérica*. Audiencia pública celebrada el 05 de septiembre de 2017 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Ciudad de México, 164 Período Extraordinario de Sesiones. Disponible en: <http://www.dplf.org/sites/default/files/documento20audiencia20sobre20transparencia20en20designaciones20centroamerica20vf-2.pdf>

- Reconozcan expresamente la aplicación del estándar de **“máxima transparencia”**.
- Dispongan y regulen la publicidad de la convocatoria, los criterios objetivos de evaluación, el cronograma, las etapas, los plazos, y en general, **de todas las reglas** que van a guiar la actuación de la Comisión Política o de la Subcomisión que se establezca, así como también la deliberación y votación ante el Pleno de la Asamblea.
- Regulen la **publicidad de entrevista**, incluyendo las fechas de su realización, su transmisión en vivo, y la publicidad de su videograbación y registro taquigráfico mediante mecanismos accesibles.
- Regulen la publicidad de los **expedientes completos de los candidatos y candidatas**, lo que incluye no sólo sus hojas de vida y los documentos sustentatorios presentados por los aspirantes, sino también toda la información recabada de otras instituciones y aquella producida por la Comisión Política y/o la Subcomisión que se nombre. Deben también ser públicas, las objeciones, cuestionamientos o expresiones de apoyo que se hayan presentado respecto de candidaturas específicas, que vayan a ser valoradas por estos órganos parlamentarios.
- Regulen la publicidad del **dictamen** producido por la Comisión Política, con una **anticipación razonable antes de la deliberación y votación** por el Pleno de la Asamblea Legislativa.

La regla de la composición

En la experiencia internacional y comparada, algunos países han incorporado a la regulación de sus procesos de selección, disposiciones generales destinadas a mantener un equilibrio en la composición de sus órganos, en materia de género, representación geográfica, diversidad étnica, entre otros.

En el caso de El Salvador, el Art. 186 de la Constitución Política establece que la selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia debe hacerse de una lista de candidatos **“donde deberán estar representados las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico”**. La Sala de lo Constitucional ha comprendido que es la Asamblea Legislativa la responsable de garantizar que, en la renovación parcial de la composición de la Corte Suprema de Justicia, se exprese la evolución de estas corrientes, lo que exige que la Comisión Política y posteriormente el Pleno realice una valoración de la composición de la Corte considerando las plazas vacantes y que, en el debate parlamentario, se discuta este elemento específico en el perfil de los candidatos y candidatas.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Asamblea General tiene la atribución constitucional de elegir a los principales funcionarios del sistema de justicia en El Salvador, mediante un mecanismo que garantice que dichas designaciones únicamente obedecen al mérito y las capacidades de los aspirantes y no a motivos indebidos especialmente a razones de orden partidario.

Para cumplir con los estándares internacionales aplicables a los mecanismos políticos de selección de altos funcionarios, recomendamos adoptar las siguientes medidas específicas:

- Sea que venga establecido por la Constitución, por las leyes orgánicas, o que deba ser establecido por la propia Asamblea Legislativa, **siempre debe existir un perfil predefinido** que describa, de manera clara y completa, las cualidades y capacidades que debe tener la persona idónea para desempeñar el cargo, y **que venga acompañado de la definición de los criterios objetivos** que servirán para evaluar cada uno de los elementos que lo componen; mismos que deben estar claramente **diferenciados de los requisitos formales mínimos**.
- En los casos en que el procedimiento ante la Asamblea Legislativa viene precedido de una etapa de preselección a cargo de otro u otros órganos del Estado, **la Asamblea debe revisar la evaluación** efectuada previamente sobre cumplimiento de dicho perfil, usando para ello los criterios objetivos existentes, y valorando toda la documentación que la sustenta.
- En los casos en que el proceso de selección debe ser realizado íntegramente por la propia Asamblea, ambos elementos –perfil y criterios objetivos– deben estar **definidos de manera previa** a la convocatoria.
- Se debe convocar sin excepción a entrevistas públicas a los candidatos, **previa notificación a todos los diputados y diputadas** de la Asamblea, para que puedan asistir si así lo consideran conveniente.
- Las entrevistas deben ser **adecuadamente preparadas**, por lo que sus objetivos, estructura, duración y desarrollo, deben ser establecidos de manera previa, y ser puestos en conocimiento de los entrevistados y del público con una anticipación razonable. De ser posible, las entrevistas deben ser **transmitidas** en vivo por los medios oficiales, y su **videograbación y registro taquigráfico** puestos a disposición del público.
- Se deben **incorporar mecanismos efectivos de participación de la sociedad civil** en el procedimiento ante la Asamblea Legislativa. Para ello, se debe permitir que cualquier ciudadano u organización pueda aportar información relevante acerca de los candidatos, expresar sus observaciones, objeciones, o manifestaciones de apoyo, o formular preguntas para que les sean planteadas durante las entrevistas. Todas estas manifestaciones deben ser registradas, comunicadas a los aspirantes evaluados, y puestas a conocimiento del público, al igual que las respuestas de los candidatos y candidatas.
- La Comisión Política debe justificar objetivamente cualquier **“depuración”**, modificación, o alteración del orden de precedencia entre los aspirantes, únicamente en razones de mérito, excluyendo otro tipo de razones.
- Tanto en la Comisión Política, como en el Pleno de la Asamblea Legislativa, debe promoverse una **deliberación suficiente** sobre la idoneidad de los candidatos. Las votaciones deben realizarse de manera individual, candidato por candidato, siguiendo el orden de presencia resultante de la evaluación objetiva de sus méritos; y **no por bloques o listas**.
- Se deben **reforzar los mecanismos de transparencia proactiva y acceso a la información** en los procedimientos ante la Asamblea Legislativa. En esa línea, se debe publicitar de manera **completa, oportuna y accesible**, tanto las reglas que rigen las actuaciones en sede parlamentaria, sino también la entrevista y toda la documentación presentada, recabada o producida con ocasión del proceso de selección.



**Fundación para el Debido Proceso
Due Process of Law Foundation**

1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 710
Washington, D.C. 20036
Tel.: (202) 462.7701 — Fax: (202) 462.7703
E-mail: info@dplf.org Web site: www.dplf.org

La **Fundación para el Debido Proceso** (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización regional integrada por profesionales de diversas nacionalidades, cuyo mandato es promover el Estado de derecho y los derechos humanos en América Latina a través del análisis y propuesta, la cooperación con organizaciones e instituciones públicas y privadas, el intercambio de experiencias y las acciones de cabildeo e incidencia.